

NA BAVIERA A PRIMEIRA LEI SORRE DIREITO COMPATÍVEL COM A AUTOMAÇÃO

MÁRIO G. LOSANO

Professor da Universidade de Milão e Turim.
Fundador do Centro de Juscibernética da
Universidade de Turim.

No seu relatório precedente o professor Mário G. Losano aceitou unicamente com o fato de que as leis existentes devem ser simplesmente reformuladas em vista da automação de um certo serviço administrativo, ou, em outras palavras, que as leis novas devem ser estruturadas de forma a não obstaculizar a automação (cfr. p. 32). O Estado bávaro quis regular de forma expressa a criação de futuras normas de organização, reunindo em um único texto legal todas as disposições que parecem úteis para essa finalidade. Essa lei que foi publicada na "Gazeta Oficial da Baviera" em 5 de setembro de 1969 requer algumas explicações preliminares. Já o título por si próprio "Princípios provisórios para a execução das disposições que podem ser elaboradas eletronicamente" é sintomático; de outra parte, a rápida evolução da tecnologia dos computadores eletrônicos impõe uma constante revisão dos critérios indicados como essenciais à execução das disposições elaboradas de forma eletrônica. É evidente que somente quando tiver entrado em vigor um certo número de leis redigidas segundo os critérios propostos pela lei bávara, será possível dar a esta automação uma forma mais definitiva.

Deve-se evitar, antes de mais nada, um possível equívoco: quando se diz que a lei bávara aqui apresentada se propõe a regular a formulação das futuras leis, não nos referimos a problemas linguísticos. Em outras palavras, ela não é um convite ao rigor terminológico, mas sim ao emprego de uma terminologia em lugar de outra. Visa a lei bávara ao contrário, obter uma formulação estruturalmente

Tradução de "In Baviera la prima legge sul diritto compatibile con l'autocione" (Revista Data Report (2). 1972), autorizada pelo autor. Tradução de Mário Bernardo Sesta e Sandra Regina Schmitz de Azevedo.

pendentemente dos termos utilizados pelo legislador. Por exemplo, não importa se o futuro legislador bávaro definirá como "autorização" ou "concessão" uma certa permissão concedida aos particulares; o que é relevante para esta lei é que o procedimento para a concessão da permissão (não importa como seja chamada), para o controle das permissões concedidas e individualização dos cidadãos autorizados, etc. ... seja regulado por norma unívoca.

Por norma unívoca entende-se disposições que reduzem ao mínimo e — ao limite — que eliminam a discricionariedade do funcionário público. Somente deste modo poder-se-á automatizar o procedimento. Desta primeira exigência deriva imediatamente uma observação elementar, mas simplesmente ignorada por aqueles que são a favor da invasão da vida humana por parte do computador: nem todos os procedimentos são automatizáveis; podem sê-lo somente os procedimentos que permitem a redução a uma série de passos claros e unívocos, organizados segundo uma rigorosa estrutura lógica. Todas as normas contidas na lei bávara que, traduzida, visa justamente obter uma legislação que apresente estas características de lógica e clareza.

Esta legislação compatível com a automação apresenta vantagens e desvantagens. Dentre as vantagens vai, sem outra menção, a racionalização dos procedimentos burocráticos que tem se arrastado, por séculos, segundo regras das quais se ignora inclusive a razão. Neste caso a automação desenvolve na administração pública o mesmo papel racionalizante desenvolvido freqüentemente na indústria privada.

Qual é a regra administrativa que é traduzível em termos acessíveis ao computador? Se a resposta é clara para os casos extremos, (os que, por exemplo, são absolutamente discricionários como a escolha entre um mínimo e um máximo de sanção pecuniária e os que são absolutamente mecânicos, como a aplicação de alíquota a um certo rendimento declarado), os casos intermédios permanecem afeitos à decisão dos políticos: no meu artigo já citado illustrei como seria possível passar dos provimentos discricionários a provimentos regulados de forma mais rígida. Outro e diverso problema evidentemente é se existe um interesse políti-

co a passar de uma forma a outra de gestão. A lei em exame é a prova de que o governo bávaro pretende passar de uma gestão tradicional a uma gestão mais moderna.

Entre as desvantagens insitas nesta gestão mais moderna dos procedimentos está a se esclerotização dos procedimentos: o procedimento afeito ao computador, de fato, não pode ser adaptado a exigências particulares mediante uma sutil interpretação das suas normas. Se mudam as exigências sociais não há mais nada a fazer a não ser mudar a lei e o programa que não se adapta à aplicação mediante computadores. Esta rigidez no procedimento mais do que uma das vantagens é a outra face da racionalização: se de fato eliminamos os casos de poder discricionário na aplicação de uma norma, por um lado favorecemos a certeza do direito e, por outro, tornamo-lo menos adaptável às mudanças do sistema.

PRINCÍPIOS PROVISÓRIOS PARA A EXECUÇÃO DAS DISPOSIÇÕES ELABORÁVEIS DE FORMA ELETRÔNICA:

Texto da Lei:

No projetar ou emanar disposições de todo gênero é necessário levar em conta os seguintes princípios:

1. Simplicidade das disposições

1.1. As disposições são elaboradas de forma sistemática e devem, em primeiro lugar, estabelecer de forma geral os fatos espécie de base; os casos particulares devem ser enquadrados como subdivisões dos fatos espécie fundamentais.

1.2. Uma diferenciação detalhada demais obstaculiza a automação.

1.3. As generalizações favorecem a automação.

2. Unificação das disposições

2.1. É necessário criar disposições unificadas para o mais vasto grupo de pessoas possível.

2.2. Disposições diferentes que, porém, se referem a situações iguais ou similares, devem fazer uso de uma sistemática o mais unitária possível.

2.3. Em disposições diversas é necessário utilizar os mesmos conceitos na medida em que se referem a situações iguais.

2.4. Modificações estruturais na nova execução das disposições podem obstaculizar a automação.

3. Coleta de dados e elaboração dos fatos espécie

3.1. As disposições devem referir-se a situações de fato certificáveis do modo mais fácil possível e, na medida do oportuno, já recolhidas.

3.2. É necessário favorecer a elaboração dos fatos espécie por parte do computador eletrônico.

3.3. As disposições sobre as quais se fundam obrigações ou deveres que ocorrem regularmente, devem inserir-se na característica dos fatos espécie que não mudam nunca ou que mudam raramente.

4. Unificação das disposições

4.1. As cláusulas discricionárias, os conceitos jurídicos não definidos, os conceitos que exigem avaliação e as cláusulas gerais obstaculizam a automação, portanto, é preciso o mais evitá-las possível nas disposições que devem ser aplicadas, recorrendo ao computador eletrônico.

4.2. A regulamentação deve cobrir todos os casos imagináveis.

4.3. É necessário evitar as contradições aparentes que podem decorrer do uso de termos iguais para designar conceitos diferentes.

4.4. É necessário evitar contradições lógicas (antinomias) tais que só possam ser eliminadas mediante interpretação.

5. Disposições formais e procedimentais

5.1. É necessário estabelecer claramente que um ato administrativo elaborado eletronicamente não exige subscrição.

5.2. Se é necessário motivar o ato, a motivação deve ser simplificada e unitária.

5.3. É necessário evitar formalidades inúteis. As reservas de autorização e de aprovação obstaculizam a automação.

6. Procedimento na emanção de disposições

6.1. As disposições jurídicas e administrativas serão emanadas tempestivamente, de modo a deixar aos órgãos executivos o tempo necessário para o trabalho de preparação.

6.2. Na preparação das disposições devem tomar parte especialistas na elaboração eletrônica dos dados.

6.3. Na relação que acompanha o projeto de lei do governo estadual estão particularmente descritas as considerações que conduzirão à execução elaborável de forma eletrônica de uma lei.

Relação governamental sobre o Texto de Lei:

Sobre 1.1.: se é possível configurar as simples disposições como casos particulares de um fato espécie de base, o programa ocupa menos espaço na memória do computador eletrônico. Neste caso, evidentemente, vastos setores do programa serão utilizados em todos os procedimentos. Das particularidades de um caso determinado pode-se tomar conhecimento ocupando setores relativamente pequenos do pro-

grama. A casuística não é elaborável eletronicamente. Nas disposições que têm por objeto o cálculo de prestações, se pode obter um alto grau de abstração segundo fórmulas matemáticas.

Sobre 1.2.: Regulamentações fortemente diferenciadas conduzem necessariamente a um aumento de ordens à máquina, das quais se compõe o programa. Em consequência, ocupa-se mais espaço na memória e se dificulta o programa. Em geral, a regulamentação excepcional cresceu até o número das características do fato espécie e, inclusive, o trabalho necessário para a sua coleta e elaboração. É necessário que se evite deixar alternativas em aberto no cálculo.

Sobre 1.3.: A preparação automatizada de um grande número de casos memorizados segundo o mesmo princípio é, hoje, em regra, o pressuposto para uma utilização econômica do computador eletrônico.

Sobre 2.2.: O recurso à mesma sistemática em disposições diversas permite a utilização do mesmo subprograma na aplicação de algumas leis. Pode-se, desta forma, facilitar ou reduzir o trabalho de programação.

Sobre 2.3.: Se em disposições diversas usa-se os mesmos conceitos para indicar fatos espécie iguais, pode-se remontar a situações já acolhidas e elaboradas. Deste modo torna-se possível, ou, por outra, torna-se mais fácil a elaboração eletrônica integrada aos dados na administração pública. A isto se ajunta (como vantagem suplementar, reportando-se ao atual nível da técnica) uma economia de tempo máquina porque, em uma elaboração integrada de dados, pode-se evitar um novo "input" de dados através lentas unidades de entrada.

Sobre 2.4.: Modificações estruturais tornam sobretudo necessária a coleta e a elaboração de novos dados, além da reparação de vastos setores do programa. Uma modificação do sistema pode, todavia, ser aceitável ou convenientemente desejável, se visa a tornar elaborável eletronicamente um certo procedimento.

Sobre 3.1.: As vantagens de um procedimento automatizado

só podem ser exploradas de forma plena, se o trabalho principal vem desenvolvido na máquina. Em quase todos os casos, porém, os dados são recolhidos de modo convencional. É necessário, em seguida, tratar de simplificar esta parte do trabalho concentrando-se em dados fáceis de recolher. Geralmente é difícil recolher os dados relativos a situações subjetivas, a conceitos jurídicos difíceis e indetermináveis, a eventos distantes no tempo e no espaço e a grandezas dificilmente delimitáveis. É, ao contrário, mais fácil recolher os dados objetivos, as relações jurídicas ou os fatos inferidos dos documentos oficiais e as grandezas quantitativas.

Sobre 3.3.: Deste modo pode-se limitar as modificações a um mínimo; poupa-se tanto o trabalho manual preliminar como o tempo máquina.

Sobre 4.1.: Uma decisão é elaborável de forma eletrônica sobretudo se as simples passagens do processo decisional são comparações ou cálculos lógicos. Operações deste gênero conduzem, porém, a resultados unívocos, mais ainda se se precisam conceitualmente naquele. Em caso contrário pode-se obter soluções formalmente exatas. A escolha de um desses resultados contém, todavia, um juízo de valor e não pode logo em seguida ser completada por um computador eletrônico. Embora as questões jurídicas devam ser sempre decididas unívocamente, às proposições jurídicas que contém conceitos imprecisos, não pode ser aplicado um procedimento eletrônico. Se não se pode renunciar a decisões discricionárias ou a conceitos indeterminados, é necessário organizá-los de forma sistemática, a fim de poder tomar estas simples decisões antes ou depois da computerização eletrônica.

Sobre 4.2.: Todas as questões jurídicas devem ser resolvidas. Na aplicação automatizada das disposições deve-se poder trazer uma conclusão exata de todos os dados obtidos na entrada. O programa não pode permitir uma lacuna legislativa. É necessário desta forma recorrer ao raciocínio analógico ou contrário, quando não a métodos interpretativos similares que não repousem sobretudo em operações lógicas. No procedimento tradicional é possível decidir-se vez a vez, no próprio caso, como preencher uma lacuna legislativa: a programação, ao contrário, pressupõe a interpretação global e completa de um dispositivo.

Sobre 4.3.: As contradições aparentes podem tornar mais difícil a coleta de dados e a elaboração de fatos espécie, provocando confusão. Esse, ao contrário, suscita dúvidas na interpretação das disposições. Deste modo obstaculiza a programação.

Sobre 4.4.: As contradições normativas (antinomias) derivam, na maior parte das vezes, dos casos de superposição dos fatos espécie. A eliminação das antinomias não pode ter lugar por meio do programa; é, assim, o conteúdo das disposições que, em vista da programação, deve ser formulado de modo a não conter contradições.

Sobre 5.1.: Dado o alto grau de segurança do computador eletrônico e de outros numerosos controles e verificações organizados dentro do programa, o ato administrativo produzido pelo computador eletrônico, em regra, não deve mais ser controlado por um funcionário antes de sua emanção. A subscrição não tem, portanto, nenhum significado substancial e é puro formalismo, além do mais antieconômico. O Tribunal Social Federal e a Corte Financeira Federal negaram que nestes casos a subscrição seja necessária. Ocorre um esclarecimento por parte do legislador.

Sobre 5.2.: Num procedimento eletrônico a produção de motivação se obtém mediante um programa de apoio. A motivação atinge um trabalho de programação suplementar, o uso de um maior espaço na memória e longo tempo de gestação.

Sobre 5.3.: Os controles das decisões por parte da autoridade da qual emana a autorização ou aprovação, ao menos de momento, terão lugar ainda segundo procedimento tradicional. Isto, porém, reduz a racionalização que se pode obter mediante a execução automatizada de disposições.

Sobre 6.1.: Todos os procedimentos automatizados requerem, ao menos na fase atual, uma grande quantidade de trabalho preliminar, o qual mais aumenta com a dificuldade intrínseca das disposições. Por isto, o tempo para dedicar-se aos trabalhos preliminares deve ser calculado na medida exata. O texto das novas disposições deve ser comunicado tempestivamente aos órgãos que devem aplicá-lo.

Sobre 6.2.: A adaptação das disposições ao computador eletrônico exige até o conhecimento das técnicas de programação. É, em seguida, necessária a tempestiva participação de técnicos em elaboração eletrônica de dados. Em casos adaptados pode-se compilar preliminarmente provas setoriais ou simulações corretivas.

Sobre 6.3.: Na medida em que a execução definitiva das disposições é tarefa de órgãos legislativos, aqueles que não fazem parte dos mesmos devem ser informados sobre motivos conceituais que tenham levado àquela certa formulação elaborável eletronicamente, a fim de que possam decidir-se se e em qual medida desejam tomar conhecimento de tais motivos.